

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1287

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de septiembre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Aura Elena Bultrón de León**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal N° OIRH-137/2020 de 25 de noviembre de 2020, emitido por el **Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, mismos que, en su orden señalan lo siguiente: los casos por la cual el servidor público, quedará retirado de la Administración Pública; que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días contados desde que el Superior Jerárquico del servidor conoce de los hechos o actuaciones; que la Oficina Institucional de Recursos Humanos, realizará una investigación que no durará más de treinta (30) días hábiles; por último, señala que una vez concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico, presentarán un informe a la autoridad nominadora y ésta tendrá un plazo de hasta treinta (30) días a partir de la presentación de los cargos ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos para pronunciarse (Cfr. fojas 9-13 del expediente judicial);

B. Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales se refieren a los principios que informan el procedimiento administrativo general; y a que

serán motivados con sucinta referencia de los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos, entre otros (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

C. Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997, que se refieren, a que las sanciones disciplinarias deberán ser el resultado final de un procedimiento administrativo; y que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos en la Ley, decreto o reglamentaciones (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

D. Los artículos 91, 101(acápite d), 105 (numeral 6), 106, 107 y 108 del Reglamento Interno del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, adoptado mediante la Resolución No. CD-21-10 de 17 de septiembre de 2010, los que en su orden se refieren a que, la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de sus deberes, entre otros; define la destitución como la desvinculación permanente del servidor público que aplica el Director General; establece como falta de máxima gravedad la de alterar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde; la aplicación de las sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos; indica que una vez rendido el informe si se encuentran que los hechos están demostrados se deberá proceder a aplicar la sanción correspondiente (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial); y

E. Los artículos 1, 2, 4 y 4-A de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, y adicionado por la Ley 151 de 24 de abril de 2020, que en su orden establecen que todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de

insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido; que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esa Ley, solo podrán ser o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley; indica que todo trabajador, nacional o extranjero, que sea reintegrado tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el día de su suspensión del cargo, de su despido o destitución hasta el momento que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Resuelto de Personal No. OIRH-137/2020 de 25 de noviembre de 2020, emitido por el **Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Aura Elena Butrón de León**, quien ejercía el cargo de Trabajadora Manual III, en dicha entidad (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución No. DG-056-20 de 14 de diciembre de 2020, dictada por el **Director General del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada el 28 de diciembre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 25-29 y 39-40 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 1 de marzo de 2021, **Aura Elena Butrón de León**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por

ilegal, el Resuelto de Personal No. OIRH-137/2020 de 25 de noviembre de 2020; así como su acto confirmatorio, y que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, en lo que respecta al artículo 127 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, el apoderado especial de la actora señala lo que a seguidas se copia: *“Al gozar mi mandante de estabilidad por tener su relación jurídica con la Institución aludida como permanente más de cuatro (4)(sic), la entidad estaba obligada a reconocerle que como permanente se le respetaran los procesos establecidos en la ley para cualquier acción de recursos humanos, tal como debió ser en un caso de destitución iniciar un proceso disciplinario contra mi mandante, y concluirlo, luego de haberle garantizado todas las garantías procesales y cumplir con el debido proceso. Esto es, demostrarle previamente las faltas disciplinarias en que había incurrido y no de utilizar como lo hacen de discrecionalidades que se pudieran ejecutar si se produce un proceso disciplinario y arroja como resultados pruebas fehacientes para ejecutar dichas discrecionalidades”* (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En lo que respecta al artículo 106 del Reglamento Interno del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, adoptado mediante la Resolución No.CD-21-10 de 17 de septiembre de 2010; el apoderado judicial de la accionante alega que: *“... La autoridad nominadora violentó lo establecido por el propio reglamento de la institución, puesto que no realizó ninguna investigación disciplinaria previa a la ejecución de la destitución, tal como lo ordena esta norma reglamentaria y mucho menos permitió a mi representada su Derecho a defensa como se establece en la excerta en comentario...”* (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

Así mismo, el abogado de la actora señala que el Resuelto de Personal, vulnera el artículo 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, toda vez que: *“... El acto administrativo impugnado desconoce la calidad de*

*enfermo crónico de mi mandante. Esta disposición nos trae el concepto de qué es una enfermedad crónica, reputando a aquellas que se le diagnostica tratamientos por más de tres (3) meses y dichos tratamientos nada más que son **paliativos** pero jamás los mismos van a curar la afección en forma definitiva. No había excusa para que la autoridad nominadora desconociera el tener claro de la presente disposición. Esta norma en concordancia con el artículo 1, cuya violación hemos tratado en el apartado anterior, le otorgaba el derecho a mi mandante al padecer de enfermedades crónicas, como lo es **LA HIPERTENSION ARTERIAL Y PROBLEMAS DE PSIQUIATRÍA**, de mantenerse en el cargo y consideramos que la única forma que podía ser destituido es que mi mandante incurriera en conducta, motivos o razones que dieran lugar a su destitución con una justa causa...” (Lo destacado es de la cita)(Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).*

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en lo que se sustenta la pretensión demandada, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, **este Despacho se aboca a la defensa del acto administrativo impugnado**, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la recurrente**; criterio que basamos en las siguientes consideraciones.

Esta Procuraduría se opone a los argumentos expuestos por la actora, puesto que conforme a las evidencias que reposan en autos, su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba **Aura Elena Butrón de León**, en el **Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano** (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Aura Elena Butrón de León**, no acreditó que accedió a la posición que ocupaba en la entidad

demandada, a través de un concurso de méritos ni que se encontraba amparada por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara su estabilidad laboral, de ahí que el **Director General del Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**, en uso de sus facultades, haya dejado sin efecto, el cargo que ocupaba la prenombrada en dicha institución, con sustento en la Ley 9 de 20 de junio de 1994 (Texto Único de 28 de diciembre de 2018) (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, se puede observar que de la parte motiva del acto acusado de ilegal, es decir el Resuelto de Personal No. OIRH-137/2020 de 25 de noviembre de 2020, se desprende lo siguiente:

“ ...
 Que de acuerdo con el expediente de personal del (de la) servidor (a) público (a) AURA ELENA BULTRON DE LEON con cédula de identidad personal N° 6-78-210, que reposa en esta entidad gubernamental, este (a) no ha sido incorporado (a) ha Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo TRABAJADOR MANUAL III-” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En este sentido, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere con meridiana claridad, que **Aura Elena Butrón de León no ha acreditado estar amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega**, de ahí que el **Director General de Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano** dejó sin efecto el nombramiento del accionante.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió en la causa que se examina, ya que reiteramos, en este caso la desvinculación de **Aura Elena Butrón de León**, encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que recae en el **Director General de Instituto de**

Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por el **Director General de Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la recurrente no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

Por último, este Despacho advierte que el apoderado judicial de **Aura Elena Butrón de León**, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, "*Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*"; modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

“**Artículo 1.** El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:

Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.” (Lo destacado es nuestro).

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría advierte que la accionante no aportó el o los documentos idóneos que acrediten que padecía de Hipertensión Arterial y problemas Psiquiátricos, como alega su abogado y **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**; y que, a su vez, **la**

discapacidad haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente indicar que del contenido del acto confirmatorio, es decir, la Resolución No. DG-056-20 de 14 de diciembre de 2020, se desprende lo siguiente:

“...
Cabe mencionar, que lo expresado por la señora
AURA ELENA BULTRON DE LEÓN sobre su
padecimiento, **no consta en su expediente el cual reposa
en el INADEH.**

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite en debida forma y de manera previa**, los presupuestos que la misma Ley 59 de 2005 consagra, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que se encuentre mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida estandar.**

No interpretar el reconocimiento de la protección laboral que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección laboral de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

Lo explicado hasta aquí, nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por el Tribunal.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 18 de mayo de 2018, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“... ”

Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal y **que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos**, ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

Lo anterior nos permite concluir que en el expediente judicial **no consta que la recurrente haya acreditado ante la entidad demandada y antes de la terminación de la relación laboral, alguna prueba idónea que permita demostrar, como lo hemos explicado en los párrafos que anteceden, que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral.**

Dentro de este contexto, ha quedado claro que la destitución de Aura Elena Bultrón de León, obedeció al hecho que la misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca supuestamente de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa (Hipertensión Arterial y Problemas Psiquiátricos) como afirma su abogado.

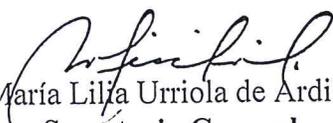
En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal de Personal No. OIRH 137/2020 de 25 de noviembre de 2020, emitida por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Prueba: Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 184982021